

*На правах рукописи*

**Васильева Яна Валерьевна**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ  
(ПО МАТЕРИАЛАМ СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО  
ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

12.00.14 – Административное право; административный процесс

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2016

Работа выполнена на кафедре административного права и процесса федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

**Научный  
руководитель:**

**Попов Лев Леонидович,**  
академик Российской академии естественных наук,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
заслуженный юрист РСФСР,  
доктор юридических наук, профессор

**Официальные  
оппоненты:**

**Шергин Анатолий Павлович,**  
заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор,  
главный научный сотрудник ВНИИ МВД России

**Спиридонов Павел Евгеньевич,**  
кандидат юридических наук,  
начальник кафедры № 12 Воинской части 44014

**Ведущая  
организация**

Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего образования  
«Всероссийский государственный университет  
юстиции (РПА Минюста России)»

Защита состоится **20 декабря 2016 года в 15:00** на заседании диссертационного совета Д 212.123.05, созданного на базе ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», по адресу: г. Москва, 125993, ул. Садовая-Кудринская, д. 9, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» и на сайте университета.

Ссылка на сайт Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), на котором соискателем ученой степени размещен полный текст диссертации, отзыв научного руководителя соискателя ученой степени и автореферат диссертации: <http://www.msal.ru/content/ob-universitete/sovety/dissertatsionnye-sovety/podrob-nye-svedeniya-o-zashchitakh-2016/>.

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2016 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор юридических наук, профессор

Ю.В. Степаненко

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования** обусловлена проблемами, накопившимися за последнее время в области правового регулирования административной ответственности в Российской Федерации. Практика нередко необоснованного и существенного увеличения количества составов административных правонарушений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), негативно сказывается на развитии российского законодательства, формирует у населения искаженное представление об административно-деликтной политике как исключительно репрессивном государственно-правовом явлении. Возникновение новых административных запретов на федеральном уровне происходит без учета их регулирующего воздействия на социальную и экономическую сферы отдельных субъектов Российской Федерации (далее – субъектов РФ), которые отличаются существенной спецификой, своеобразием и индивидуальностью.

Одновременно в законодательство об административных правонарушениях постоянно вносятся многочисленные поправки и дополнения, отчего становится затруднительной своевременная актуализация положений об административной ответственности. Только за 2014-2015 годы изменения в КоАП РФ были внесены 132 федеральными законами, которыми введено более 55 новых составов административных правонарушений в различных сферах: финансовой, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, транспортной безопасности, порядка управления и других.

Следует также отметить существенное корректирование норм КоАП РФ, определяющих административно-юрисдикционные полномочия органов исполнительной власти регионального уровня. В настоящее время в главе 23 КоАП РФ в качестве субъектов, рассматривающих дела об административных правонарушениях по ряду статей Особенной части кодекса, указаны органы исполнительной власти субъектов РФ в лице соответствующих должностных лиц, осуществляющих государственный

надзор в сферах использования особо охраняемых природных территорий, строительства, финансов, животного мира и других (статьи 23.21, 23.23, 23.25, 23.26, 23.29, 23.64 и т.д.). Соответственно, ограничивается право субъектов Российской Федерации устанавливать свои региональные правила в указанных сферах государственного управления, а также возможность вводить административную ответственность за их нарушение. Данные изменения в конечном итоге приводят к сужению региональной компетенции субъектов РФ.

В контексте сказанного проблема совершенствования законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях становится особенно актуальной. И решена она может быть путем пересмотра роли в нем норм, устанавливающих административную ответственность в субъектах Российской Федерации.

Целевым назначением законодательства субъектов РФ в административно-деликтной сфере является правовое регулирование и правовая защита общественных отношений, во-первых, неурегулированных федеральным законодательством, а во-вторых, отражающих региональную специфику конкретного субъекта Российской Федерации. Указанные отношения определяются следующими факторами: особенностями региональной экономики, национального состава населения, дифференциацией климатических, природно-геологических, демографических условий и т.д. Все это нуждается в особой правовой защите и должно находить отражение в законодательстве субъектов РФ об административных правонарушениях.

Перечни предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях являются исчерпывающими. Субъекты РФ ограничены в установлении административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, в выборе видов

административных наказаний, в возможности регулирования административно-юрисдикционного процесса.

Однако до настоящего времени не прекращаются научные дискуссии о допустимости установления административной ответственности в законах субъектов РФ; о возможности определения в таких актах порядка производства по делам об административных правонарушениях и установления мер обеспечения указанного производства. Кроме того, существуют различные подходы к виду, содержанию и структуре законодательного акта субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, включению в него норм, дублирующих положения КоАП РФ.

Из-за отсутствия в законодательстве детализации понятия «организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации» (п. 2 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ), ограниченности видов административных наказаний, предусмотренных региональными законами, различного механизма правового регулирования деятельности административных комиссий в субъектах РФ, а также из-за отсутствия единого перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, возникают значительные сложности при осуществлении административно-юрисдикционного производства. В то же время отсутствие единой статистической отчетности по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ и Российской Федерации в целом, отрицательно сказывается на организации предупреждения административных правонарушений.

Отсюда вытекает вывод о том, что в настоящее время к перспективным направлениям развития правового регулирования административно-деликтной сферы, безусловно, относится совершенствование соответствующего законодательства субъектов РФ. Следовательно, актуальность избранной автором темы исследования не вызывает сомнений, поскольку обусловлена поиском оптимальной конструкции законодательства

субъектов РФ об административных правонарушениях и практики его применения на современном этапе.

### **Степень научной разработанности темы исследования.**

Исследованию российского федерализма, как основы настоящей работы, посвятили свои труды ученые в области теории государства и права и конституционного права: С.Б. Аникин, И.П. Дудко, М.Н. Карасев, О.Е. Кутафин, В.Е. Чиркин, С.М. Шахрай и другие.

Общие проблемы административной ответственности, вопросы кодификации законодательства об административных правонарушениях и производства по делам об административных правонарушениях рассматривали такие ученые-административисты, как: А.Б. Агапов, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, И.А. Галаган, Л.А. Калинина, Л.В. Коваль, Ю.М. Козлов, Г.А. Кузьмичева, В.М. Манохин, Л.Л. Попов, П.П. Серков, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Старилов, С.А. Старостин, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров, С.Д. Хазанов и другие.

Особое внимание при проведении диссертационного исследования уделялось анализу проблем правового регулирования административной ответственности в субъектах Российской Федерации, представленных в трудах таких известных представителей науки административного права, как: М.Я. Масленников, О.С. Рогачева, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, А.П. Шергин.

Таким образом, можно утверждать, что наука административного права довольно основательно исследовала проблемы правового регулирования административной ответственности. В то же время следует отметить, что в науке отсутствует комплексное исследование законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях с учетом внесения в федеральное законодательство новейших изменений и дополнений, формирования судебной практики, анализа современных тенденций развития института административной ответственности, правоприменительных проблем, возникающих на региональном уровне.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в процессе становления, развития и реализации законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (по материалам Северо-Западного федерального округа).

**Предмет диссертационного исследования** – основные научные труды в сфере законодательства об административных правонарушениях как предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, материальные и процессуальные нормы, устанавливающие административную ответственность в субъектах Северо-Западного федерального округа Российской Федерации, а также практика применения указанных правовых норм.

**Цель диссертационного исследования** состоит в изучении, обобщении и теоретическом осмыслении законодательства об административных правонарушениях субъектов РФ, входящих в Северо-Западный федеральный округ, разработка на этой основе совокупности теоретических выводов, предложений в законодательство и практических рекомендаций, обеспечивающих новое представление о региональном административно-деликтном законодательстве и практике его применения.

Достижение указанной цели определило постановку и решение следующих **задач**:

- обосновать необходимость закрепления в статье 1.1 КоАП РФ права субъектов РФ самостоятельно устанавливать административную ответственность в соответствии с нормами Конституции РФ;
- исследовать предметы ведения субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях;
- провести сравнительный анализ содержания и структуры нормативных правовых актов субъектов РФ об административных правонарушениях и разработать рекомендации по их модернизации;
- систематизировать полномочия должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях,

предусмотренных региональными законами и предложить порядок их формирования и нормативного закрепления;

- на основе исследования правового статуса органов административной юрисдикции в субъектах РФ предложить совокупность мероприятий, необходимых для дальнейшего обеспечения оперативности и результативности их деятельности.

### **Методологическая основа исследования.**

В процессе исследования использованы следующие общие и частнонаучные методы: общелогический, структурно-системный, исторический, сравнительно-правовой, статистический, функционального анализа и моделирования.

Общелогический метод представил возможность произвести сравнительный анализ региональных нормативных актов, выявить общее и различное, определить тенденции подходов к теоретическому освоению проблемы административно-деликтной сферы в субъектах РФ и ее реализации на практике. Структурно-системный метод способствовал представлению регионального законодательства об административных правонарушениях в целостном виде, имеющего определенную структуру, содержание и форму. Исторический метод позволил изучить накопленный опыт правотворчества и правоприменения, складывающийся в ходе кодификации законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, сопоставить его с современной нормативной регламентацией и на этой основе выявить тенденции и перспективы эволюции института административной ответственности и его правового регулирования как на федеральном, так и региональном уровнях. Статистический метод дал возможность использовать количественные характеристики при анализе деятельности субъектов административной юрисдикции. Метод функционального анализа позволил изучить эффективность законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях. Метод моделирования способствовал определению

возможных перспектив развития регионального административно-деликтного законодательства в обозримом будущем.

Основным частнонаучным методом избран сравнительно-правовой, который позволил провести сравнительный анализ регионального законодательства и законоприменения, способствовал поиску наиболее рациональных решений проблем законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях и анализу юрисдикционной практики регионов.

**Нормативную базу диссертационного исследования** составили Конституция РФ, федеральные законы, КоАП РФ и законы субъектов Северо-Западного федерального округа РФ об административных правонарушениях, нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

**Эмпирическую базу исследования** составили конкретно-социологические и статистические исследования практики применения законодательства об административных правонарушениях в субъектах Северо-Западного федерального округа РФ, а также решения Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции по вопросам, связанным с привлечением к административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ и нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

В диссертации использованы справочные и аналитические материалы с официальных сайтов органов государственной власти и местного самоуправления; ответы на запросы автора об итогах работы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также административных комиссий.

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в том, что по материалам Северо-Западного федерального округа Российской Федерации автором проведен правовой анализ законов 11 субъектов Российской Федерации, который позволил обосновать ряд новых для науки

административного права и процесса положений, направленных на совершенствование законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях.

Критерию новизны соответствуют следующие теоретические положения:

- обоснованы основные причины, по которым законодательство об административных правонарушениях относится к совместному регулированию Российской Федерации и ее субъектов;

- дано авторское определение понятия «организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ»;

- предложен порядок формирования и нормативного закрепления перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации;

- выявлены проблемы организации производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого мировыми судьями, комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, органами исполнительной власти, и представлены пути их решения;

- сформулированы предложения о повышении эффективности нормативного правового регулирования деятельности административных комиссий;

- обоснованы структура и содержание модельного закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Исходя из конституционной нормы о совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов в области административного и административно-процессуального законодательства, обосновывается положение о необходимости и значимости существования права субъектов РФ самостоятельно устанавливать административную ответственность с учетом территориальных, климатических, экономических,

социальных, демографических и иных особенностей, характеризующих индивидуальность каждого субъекта Российской Федерации.

2. Аргументировано положение о недопустимости упрощенного порядка правовой оценки легитимности закона субъекта РФ об административных правонарушениях только на основании статьи 55 Конституции РФ, толкование которой необходимо увязывать со статьями 72, 73 и частью 4 статьи 76 Конституции РФ. Установление субъектами РФ административной ответственности является адекватной реакцией государственных органов на совершение правонарушений в регионах. С помощью административно-деликтного закона субъекта РФ осуществляется дополнительная правоохрана определенных сфер общественных отношений на территории региона. Санкции норм законов субъектов РФ об административных правонарушениях не устанавливают дополнительных правоограничений, их вид и размер predeterminedены КоАП РФ, но они позволяют дифференцировать административную ответственность с учетом местных условий.

3. Дается авторское определение понятия «организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ» как совокупности действий по информационно-аналитическому, правовому, кадровому, финансовому и материально-техническому обеспечению органов административной юрисдикции, в целях реализации производства по делам об административных правонарушениях.

4. Ввиду особой социально-правовой значимости рассматриваемой отрасли регионального законодательства обеспечение его стабильности и качества, выработка оптимальной структуры непосредственно влияют на уровень его реализации. Социальная полезность и результативность административно-деликтных законов зависит от их легитимности, инструментально-правовых и технико-юридических свойств. Соответственно предложена модель закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях.

5. Вывод о необходимости принятия нормативного правового акта субъекта РФ об административных правонарушениях в виде единого комплексного закона, который должен содержать: во-первых, материально-правовые нормы, определяющие общие положения, рассматриваемого законодательства; во-вторых, особенную часть, включающую составы административных правонарушений по всем сферам общественных отношений, находящимся под правовой охраной субъекта Российской Федерации; в-третьих, нормы о полномочиях должностных лиц по составлению протоколов об административных правонарушениях, а также полномочия мировых судей, коллегиальных органов и должностных лиц по рассмотрению указанных дел. Комплексный закон будет служить дополнением к Особенной части КоАП РФ в части введения новых составов административных правонарушений, отражающих особенности конкретного субъекта РФ.

6. Предложение о расширении перечня видов административных наказаний, назначаемых за совершение административных правонарушений законами субъектов РФ. Указанный в части 3 статьи 3.2 КоАП РФ перечень предлагается дополнить новым административным наказанием – обязательные работы. Данный вид наказания как мера реагирования на совершение административных правонарушений, предусмотренных региональным административно-деликтным законом, может способствовать наиболее эффективному достижению целей административной ответственности и снижению недостатков штрафных санкций ввиду невысокого уровня доходов значительной части населения России, и, как следствие, неплатежеспособности граждан, а также уклонения от уплаты административных штрафов. По мнению диссертанта, занятие общественно полезным трудом вместо уплаты штрафов не связано с вторжением в имущественные права граждан и не противоречит целям административной ответственности, а также не является недопустимым способом принуждения к труду, поскольку используется лишь в общественно полезных целях под контролем государственных органов и органов местного самоуправления.

7. Рекомендация органам по обеспечению деятельности судов и мировых судей, комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав, органам исполнительной власти субъектов РФ о формировании отдельной статистики по возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, и количеству лиц, привлеченных к ответственности и подвергнутых административному наказанию. Названная статистика необходима для определения тенденций развития и перспектив совершенствования законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях, а также повышения эффективности деятельности органов административной юрисдикции.

8. Ввиду отсутствия единого подхода к формированию правовой основы деятельности административных комиссий, а также в целях обеспечения оперативности и результативности их работы, предлагается принять федеральный закон, определяющий назначение, цели и задачи административной комиссии; порядок создания, организации и срок деятельности; границы территории, на которую распространяется их юрисдикция; состав; правовой статус членов комиссии; а также требования, которые предъявляются к кандидатам в члены рассматриваемого коллегиального органа. На основе и в целях реализации указанного федерального акта будут приняты или внесены изменения в существующие законы субъектов Российской Федерации.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования** обусловлена его актуальностью и новизной. Сугубо конкретизированная направленность исследования на законодательство субъектов РФ об административных правонарушениях, на взгляд диссертанта, может иметь теоретическую и практическую направленность.

Во-первых, исследование вносит определенный вклад в дальнейшее развитие теории административного права и административного процесса в части расширения знаний о юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц.

Во-вторых, анализ современного состояния административно-деликтного законодательства на российском региональном уровне, выявленные проблемы и сформулированные в результате этого предложения и модели по его совершенствованию могут быть приняты во внимание, учтены и использованы в практической работе органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. Это имеет важное значение для укрепления целостности и децентрализации правовой системы России, развития подлинного федерализма, формирования в Российской Федерации правового государства, повышения правовой культуры.

В-третьих, основные положения диссертационного исследования могут быть полезными для ученых и аспирантов, исследующих проблемы административной ответственности, а также использованы в учебном процессе при преподавании дисциплин «Административное право», «Административная ответственность», «Административная юрисдикция».

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Основные положения, выносимые на защиту, нашли отражение в опубликованных автором 17 статьях по теме работы, в том числе 5 статьях в изданиях, входящих в перечень рецензируемых научных изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Результаты исследования прошли апробацию на следующих научно-практических конференциях и семинарах: III Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения» (г. Уфа, 8 февраля 2013 года); Международная научно-практическая конференция «Актуальні питання правової теорії та юридичної практики» (м. Ужгород, 11-12 жовтня 2013 р.); Международная научно-практическая конференция, посвященная 20-летию со дня принятия Конституции Российской Федерации «Человек, его права и

свободы: опыт конституционного строительства» (г. Вологда, 12 декабря 2013 года); IV Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения» (г. Уфа, 08 февраля 2014 года); IV Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» - «Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции» (г. Москва, 4 апреля 2014 года); IV Международная научно-практическая конференция «Социально-гуманитарные проблемы современности: человек, общество и культура» (г. Красноярск, 28 февраля 2015 года); Молодежный научный форум «Молодые исследователи регионам» (г. Вологда, 20-24 апреля 2015 года); XXII Международная научно-практическая конференция «Экономика, социология, право: новые вызовы и перспективы» (г. Москва, 8-9 октября 2015 года); Научный круглый стол «Региональное законодательство об административной ответственности: проблемы и перспективы развития» (г. Вологда, 3 июня 2016 года).

Основные результаты исследования нашли отражение в «Научно-аналитическом обзоре законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях». Обзор законодательства внедрен в образовательную деятельность Северо-Западного Института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина и Вологодского Института права и экономики ФСИН России и используется при проведении учебных занятий по дисциплинам: «Административное право», «Административная юрисдикция» и «Организационно-правовые основы деятельности исполнительной власти Вологодской области».

Отдельные результаты диссертационного исследования внедрены в практическую деятельность комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Вологодской области и административной комиссии города Вологды.

**Структура диссертации.** Выполненная работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, указывается степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет, цель и задачи исследования, раскрываются методологические основы, теоретическая, нормативная, эмпирическая базы исследования, показывается его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации полученных результатов.

Первая глава диссертации **«Правовое регулирование административной ответственности в субъектах Российской Федерации»** состоит из трех параграфов.

Первый параграф – **«Законодательство об административных правонарушениях как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов»**. В нем подвергаются исследованию научные и правовые основы понятия, сущность, причины возникновения и значение института совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В параграфе выделены черты указанного института, как многоплановой, системообразующей и правовой категории. Рассмотренные в диссертации подходы к понятию конкурирующей компетенции Российской Федерации и ее субъектов, позволили судить об имеющихся претензиях ряда ученых к существованию данного института в России. Однако при глубоком изучении проблемы диссертант приходит к выводу, что появление совместного ведения, как правовой категории, ведет к более совершенным федеративным отношениям в государстве, укреплению юридического статуса каждого субъекта в составе единой Российской Федерации.

Стремление придать исследованию комплексный вид побуждает автора обратиться к истории кодификации законодательства Союза ССР и союзных республик об административной ответственности. Анализ предметного разграничения компетенции в области законодательства об административных правонарушениях рассматривается в двух аспектах: между СССР и союзными республиками, а также между различными

органами административной юрисдикции, что позволило изучить накопленный опыт в области правотворчества об административной ответственности и по решению проблем разграничения компетенции в сфере производства по делам об административных правонарушениях. В параграфе рассматриваются историко-правовые особенности развития административно-деликтного законодательства.

Постановка вопроса о том, можно ли рассматривать законодательство об административных правонарушениях как часть административного законодательства обусловило необходимость исследовать точки зрения ученых-административистов, нормативные акты на двух уровнях государственной власти и судебную практику. Тем самым автор приводит аргументы не только подтверждающие, что административно-деликтное законодательство является составной частью административного и административно-процессуального законодательства, но и то, что отнесение его к предметам совместного ведения неизбежно предусматривает в субъектах Российской Федерации нормативно-правовое регулирование, сопряженное с осуществлением административно-юрисдикционной деятельности.

На основании проанализированных научных и практических данных представлены и обоснованы основные причины, по которым законодательство об административных правонарушениях относится к совместному регулированию Российской Федерации и ее субъектов.

Во втором параграфе **«Предметы ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях»** представлены понятие, принципы, значение и профилактический потенциал института административной ответственности. Охарактеризованы полномочия Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления в административно-деликтной сфере в соответствии со статьями 1.3 и 1.3.1 КоАП РФ.

В исследовании обоснована значимость КоАП РФ как катализатора развития правотворческого процесса субъектов Российской Федерации.

Выявлены особенности и новации регионального административно-деликтного законодательства после принятия КоАП РФ: корректирование норм с учетом изменений на федеральном уровне, перераспределение полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления, регулярная систематизация региональных административно-правовых норм и принятие новых законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

Ввиду того, что федеральный законодатель относит к ведению субъекта РФ организацию производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ (п. 2 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ), и не раскрывает понятие «организация производства» автор предлагает собственное определение указанной правовой категории.

В качестве вывода автор отмечает, что реализация конституционных установлений о формировании российского правового государства непосредственно связывается с активным участием в этом процессе органов управления федерального, регионального и местного уровней. Наиболее продуктивным является взаимодействие указанных структур в сфере совместного ведения. Одно из направлений такого сотрудничества – совместное нормативное правовое решение вопросов административного и административно-процессуального законодательства. В цепи этапов такой работы ведущее место занимает развитие регионального законодательства об административных правонарушениях, путем установления перечня правоохраняемых в регионе объектов; введения новых составов административных правонарушений ввиду развития федерального законодательства, законодательства субъекта Российской Федерации и потребностей правоприменительной практики; уточнения размера санкций и расширения видов административных наказаний.

В то же время, по мнению автора, новым подходом к вопросу совершенствования регионального законодательства об административных правонарушениях может быть значительное повышение интенсивности

законотворческой деятельности депутатов представительных органов субъектов Российской Федерации. Профильным комитетам региональных парламентов необходимо создавать рабочие группы по подготовке предложений о внесении изменений в административно-деликтный закон субъекта РФ. Автору видится правильным в состав указанной рабочей группы включать депутатов-членов соответствующего комитета законодательного (представительного) органа региона; работников аппарата парламента субъекта РФ; представителей высшего органа исполнительной власти региона, прокуратуры субъекта РФ, территориальных органов Минюста и МВД России, муниципальных образований. Кроме того, к участию в деятельности рабочей группы целесообразно привлечь и других специалистов с учетом отраслевой направленности обсуждаемых вопросов. Рассмотрение положений регионального законодательства об административных правонарушениях в рамках деятельности рабочих групп обеспечит наиболее качественную подготовку и всестороннее обсуждение предложений по внесению изменений в законы субъектов РФ.

Третий параграф – **«Виды нормативных правовых актов, принимаемых субъектами Российской Федерации, устанавливающих ответственность за совершение административных правонарушений: сравнительная характеристика»** посвящен сравнительному анализу законодательства об административных правонарушениях субъектов Российской Федерации, входящих в Северо-Западный федеральный округ. Исследование соответствующих нормативных правовых актов, указывает на разнообразие моделей административно-деликтного правотворчества субъектов РФ. В содержание административно-деликтных правовых актов входят виды административных правонарушений в зависимости от сферы общественных отношений, обеспеченной защитой в регионе, а также некоторые процессуальные положения, опирающиеся на нормы КоАП РФ. Процесс развития регионального правотворчества может динамизировать регулярная систематизация административно-правовых норм и принятие новых законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

В параграфе сформулировано авторское определение нормативного правового акта субъекта РФ. Обоснована избыточность названия «кодекс» для регионального закона как вида нормативного правового акта, устанавливающего ответственность за совершение административных правонарушений.

Проведен сравнительный анализ структуры и содержания административно-деликтных актов субъектов РФ Северо-Западного федерального округа. Автором предложено устанавливать административную ответственность в субъекте Российской Федерации единым комплексным актом в виде закона об административных правонарушениях. Данное предложение позволит унифицировать законодательство; компактно сформулировать материально-правовые нормы; в особенную часть включить составы административных правонарушений по наиболее важным правоотношениям, находящимся под административно-правовой охраной субъекта РФ; существенно упростить определение подведомственности и подсудности дел об административных правонарушениях; облегчить работу по внесению изменений и приведению указанного акта в соответствие с новым федеральным и региональным законодательством. В результате исследования предложен к принятию модельный закон субъекта РФ об административных правонарушениях, обоснованы его структура и содержание.

Уделено внимание подзаконным актам органов власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, которые обеспечивают реализацию административно-деликтного законодательства в регионе.

**Вторая глава «Система органов и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях,**

**предусмотренных законами субъектов Российской Федерации»** выделены и классифицированы категории соответствующих должностных лиц, проведен сравнительный анализ их полномочий, предложен и обоснован порядок формирования и нормативного закрепления перечней указанных должностных лиц. Представлено понятие, сущность и назначение протокола об административном правонарушении в советский период и в настоящее время.

Особое внимание уделено вопросу наделения полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, должностных лиц органов внутренних дел (полиции). Также диссертант исследует вопрос о предоставлении подобных полномочий должностным лицам органов судебной власти и высказывает аргументированное отрицательное отношение к подобным взглядам.

Второй параграф – **«Органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации»**. В нем исследуется административно-правовой статус органов и должностных лиц правомочных рассматривать дело об административном правонарушении, предусмотренном региональным законом, по существу и принимать по нему решение.

Автор указывает на множественность указанных органов, их неоднородность по своему отраслевому характеру и организационную не подчиненность между собой. В перечень таких органов входят как специальные органы, создаваемые субъектами РФ для разрешения дел об административных правонарушениях (административные комиссии), так и органы, которые наделены юрисдикционными полномочиями в целях обеспечения реализации их основных функций (комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы исполнительной власти).

Диссертантом проанализирована деятельность мировых судей в рамках рассмотрения ими дел об административных правонарушениях, исследованы

статистические показатели нагрузки по их разрешению. Исследование показало, что проблема информационно-аналитического обеспечения мировой юстиции выражена в отсутствии статистики по рассмотрению соответствующими судами дел об административных правонарушениях, предусмотренных региональным законодательством. Данное обстоятельство не позволяет увидеть тенденции развития и проблемы осуществления правосудия мировыми судьями по данной категории дел. В организации производства по делам об административных правонарушениях мировых судей возникают серьезные трудности связанные с увеличением нагрузки и, как следствие, высокий показатель текучести кадров в обеспечивающем аппарате, что негативно сказывается на качестве работы специалистов.

В параграфе выявлены особенности правового регулирования деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в субъектах Северо-Западного федерального округа. Исследуются точки зрения ученых-административистов по вопросу передачи в полном объеме полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях от комиссий в суды. Автор обосновывает вывод о том, что данное мнение ученых спорно, а, возможно, и несостоятельно. Полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях должны входить в компетенцию специально созданных коллегиальных органов административной ювенальной юрисдикции, то есть ныне действующих комиссий, ввиду их комплексного характера деятельности, нацеленного, прежде всего на профилактику совершения проступков несовершеннолетними, выявление и пресечение случаев вовлечения детей в совершение антиобщественного поведения. Диссертант полагает, что формирование ювенального суда – это западная модель ювенальной юстиции, институт, осуществляющий контроль за семьей, воспитательным процессом, психическими, духовными и близкими отношениями ее членов. Автор же делает вывод, что назначение административных наказаний несовершеннолетним, совершившим проступок, ставит в первую очередь

цель восстановления социальной справедливости, исправление и предупреждение новых правонарушений.

В результате исследования сформулирован ряд предложений по усовершенствованию деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Диссертант с целью устранения причин и условий совершения правонарушений несовершеннолетними рекомендует проведение рейдовой деятельности с использованием медицинской лаборатории по определению состояния опьянения несовершеннолетних; ужесточение контроля за реализацией нормы по ограничению пребывания несовершеннолетних в ночное время на улице без сопровождения взрослых, установленной законами субъектов РФ об административных правонарушениях и другие. Также автор предлагает наряду с региональными и муниципальными комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав развивать институт общественных комиссий, которые могут оказывать помощь органам местного самоуправления в решении вопросов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В диссертации подчеркивается актуальность проблемы разработки единых критериев оценки эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав всех уровней, а также унифицированных форм статистической отчетности, включая показатели по разрешению дел об административных правонарушениях, предусмотренных законом субъекта РФ по существу и принятым по ним решениям.

На основании сравнительного анализа административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, входящих в Северо-Западный федеральный округ, автор утверждает, что возложение на органы исполнительной власти обязанности по рассмотрению дел об административных правонарушениях является необходимым и положительным решением, так как эти органы имеют возможность максимально оперативно разрешать такого рода дела, ввиду их специальной направленности и соответствующего профиля конкретного органа, что позволяет не увеличивать нагрузку судов и других

коллегиальных органов и облегчить положение заявителя ввиду упрощенной процедуры рассмотрения дел.

Таким образом, после вступления в силу КоАП РФ законодателями многих субъектов РФ была реализована предоставленная им возможность создавать коллегиальные органы административной юрисдикции. Как показывает исследование, принятые региональные законы и иные нормативные правовые акты, обеспечивают улучшение деятельности органов и учреждений системы профилактики и борьбы с административными правонарушениями. Посредством мониторинга федерального законодательства в области защиты прав и законных интересов граждан постоянно вносятся изменения в акты субъектов Российской Федерации, разрабатываются нормативные правовые акты муниципальных образований. В диссертации анализируются и обобщаются статистические материалы о работе государственных и муниципальных органов, обеспечивающих организацию и проведение межведомственной комплексной профилактической помощи физическим и юридическим лицам.

В третьем параграфе **«Административные комиссии в субъектах Российской Федерации как органы административной юрисдикции»** проведено сравнительно-правовое исследование формирования и организации деятельности административных комиссий субъектов РФ, входящих в Северо-Западный федеральный округ. Выявлены недостатки работы указанных органов: отсутствие единого подхода к вопросам формирования и организации их деятельности; порядка образования административных комиссий; отсутствие четкого закрепления состава этих органов; не разработанным остается вопрос о требованиях, предъявляемых к кандидату в члены административной комиссии, а также исчислению сроков их полномочий; отсутствие единообразия в определении прав и обязанностей руководителя административной комиссии; во многих регионах нерешен вопрос финансирования и материально-технического обеспечения деятельности названных коллегиальных органов.

По результатам проведенного исследования автор вносит ряд предложений по совершенствованию правового регулирования статуса административных комиссий, с целью обеспечения оперативности и результативности их работы.

Первое – это принять федеральный закон об административных комиссиях, на основе и в целях реализации которого, будут приняты или внесены изменения в законы субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты муниципальных образований. Диссертант настаивает на принятии именно федерального закона, так как только федеральный акт может единообразно определить порядок функционирования данного очень важного административно-юрисдикционного органа, о чем свидетельствует не столь давняя история их существования.

Второе – в случае принятия федерального закона об административных комиссиях, создавать одноименные законы в субъектах РФ автор считает нецелесообразным. В рамках реализации части 2 статьи 1.3.1. КоАП РФ в региональный закон «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере административных отношений» наряду с полномочиями по формированию и обеспечению деятельности административных комиссий, по осуществлению ими производства по делам об административных правонарушениях необходимо включить:

- срок наделения комиссий указанными полномочиями;
- численный состав членов комиссии в муниципальных образованиях;
- общие права и обязанности органов местного самоуправления при наделении их государственными полномочиями (право на финансирование, методическое обеспечение, использование муниципального имущества и другие; обязанности по соблюдению законодательства, обеспечению эффективного и рационального использования бюджетных денежных средств, предоставлению необходимой информации, документов, отчетов об этой деятельности);

- права и обязанности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего координацию деятельности административных комиссий, порядок осуществления контроля;

- условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий, их ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение полномочий;

- материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности административных комиссий и оплаты труда всех членов рассматриваемых коллегиальных органов, что является расходным обязательством субъекта РФ и должно осуществляться согласно методике расчета объема субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий.

Также в приложении к закону субъекта Российской Федерации «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере административных отношений» следует определить перечень муниципальных образований региона, которые наделяются государственными полномочиями по организационному обеспечению деятельности административных комиссий.

Третье – на основании вышеназванного закона субъекта РФ представительному органу местного самоуправления следует принять положение о комиссии(ях) на территории соответствующего муниципального образования. Нормы положения должны функционировать только в объеме, необходимом для решения вопросов реализации переданных государственных полномочий. В частности, полный состав членов административной комиссии, место нахождения комиссии, периодичность заседаний и решение иных подобных вопросов.

В результате исследования автор приходит к выводу, что административные комиссии, выступая одним из субъектов административной юрисдикции, призваны способствовать повышению эффективности применения административного законодательства как одного из средств профилактики различных видов правонарушений.

Административные комиссии играют немаловажную роль в рассмотрении административных правонарушений наравне с другими юрисдикционными органами. Преимущество административных комиссий заключается в том, что данные органы рассматривают дела об административных правонарушениях коллегиально, и ни один из членов комиссии не обладает правом самостоятельно принять окончательное решение.

В **заключении** подводятся итоги исследования, обобщаются основные научные и практические результаты, состоящие из совокупности выводов, предложений и рекомендаций.

**Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих научных публикациях автора**

*Статьи, опубликованные в ведущих научно-практических журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК:*

1. Васильева Я.В. Законодательство об административных правонарушениях как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал), Modern Research of Social Problems. – 2013. – № 4 (24). – 0,5 п.л.
2. Васильева Я.В. Правовое регулирование ответственности за административные правонарушения в субъектах Российской Федерации // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2014. – № 2 (40) Часть II. – С. 33-36. – 0,4 п.л.
3. Васильева Я.В. Проблемы организации производства по делам об административных правонарушениях в субъектах Российской Федерации // Научное мнение. – 2014. – № 10 (2014). – С. 164-167. – 0,5 п.л.
4. Васильева Я.В. Должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ // В мире научных открытий. – 2015. – № 3.4 (63). – С. 1979-1991. – 0,5 п.л.

5. Васильева Я.В. Органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ // Научное мнение. – 2015. – № 4. – С. 178-182. – 0,5 п.л.

*Иные публикации:*

1. Васильева Я.В., Пискунова Е.А. Реализация нормотворческих полномочий субъектов Российской Федерации в сфере административного законодательства // Инновации в юридическом образовании и науке: материалы Международной научно-практической конференции (г. Вологда, 07 декабря 2012 года) / Минобрнауки, ФГБОУ ВПО «МГЮА им. О.Е Кутафина», филиал в г. Вологде; отв. ред. Р.В. Нагорных. – Вологда: (б.и.). – 2012. – С. 122-131. – 0,5/0,3 п.л.

2. Васильева Я.В. Законодательство об административных правонарушениях субъектов Российской Федерации и статья 55 Конституции Российской Федерации // Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения: материалы III международной научно-практической конференции (г. Уфа, 8 февраля 2013 год) / под общ. ред. А.В. Рагулина, М.С. Шайхуллина; Евразийский научно-исследовательский институт проблем права. – Уфа. 2013. – С. 28-30. – 0,2 п.л.

3. Васильева Я.В. Формы реализации законотворческих полномочий субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях // Актуальні питання правової теорії та юридичної практики: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород, 11-12 жовтня 2013 р.) – Херсон: Видавничий дім «Гельветика». – 2013. – С. 134-136. – 0,3 п.л.

4. Васильева Я.В. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как основа создания субъектами Российской Федерации собственной нормативной правовой базы // Право в условиях глобализации: материалы всероссийской научной конференции (Архангельск, 10 апреля

2013 года) / сост. и отв. ред. Т.А. Зыкина; Сев. (Арктич.) федер. ун-т им. М.В. Ломоносова. – Архангельск: ИД САФУ. – 2014. – С. 16-20. – 0,4 п.л.

5. Васильева Я.В. Закон субъекта РФ об административных правонарушениях и институт ограничения прав и свобод человека и гражданина в соответствии со статьей 55 Конституции РФ // Человек, его права и свободы: опыт конституционного строительства: сборник материалов Международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию со дня принятия Конституции Российской Федерации / Правительство Вологодской области. – Вологда: Древности Севера. – 2013. – С. 84-88. – 0,3 п.л.

6. Васильева Я.В. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере производства по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения: материалы IV международной научно-практической конференции (г. Уфа, 08 февраля 2014 года) / под общ. ред. А.В. Рагулина, М.С. Шайхуллина; Евразийский научно-исследовательский институт проблем права. – Уфа. – 2014. – С. 44-48. – 0,2 п.л.

7. Васильева Я.В. Организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации // Сборник докладов / Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). IV Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» - «Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции». Секция административного права. 4 апреля 2014 г. – М., – 2014. – С. 18-24. – 0,3 п.л.

8. Васильева Я.В. Полномочия субъектов Российской Федерации при производстве дел об административных правонарушениях // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – № 04 (63) апрель Часть II. – С. 26-28. – 0,4 п.л.

9. Васильева Я.В. Административные комиссии – специальные органы административной юрисдикции // Правоохранительная служба в

Российской Федерации: проблемы и перспективы развития: сборник материалов научно-практического семинара, г. Вологда, 31 октября 2014 г. / М-во образования и науки РФ, Моск. гос. юрид. ун-т им. О.Е. Кутафина (МГЮА), Сев.-Зап. ин-т (филиал) ун-та им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – Вологда: ИП Валеева В.Н. – 2014. – С. 11-20. – 0,4 п.л.

10. Корепина А.В., Васильева Я.В. Научно-аналитический обзор законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях / Корепина А.В., Васильева Я.В.; Министерство образования и науки РФ, Моск. гос. юрид. ун-т им. О.Е. Кутафина (МГЮА), Сев.-Зап. инс-т (филиал) ун-та им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – Вологда: ИП Валеева В.Н. – 2014 – 92 с. – 5 п.л./2,5 п.л.

11. Васильева Я.В. Мировые судьи как звено, рассматривающее дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения: материалы V международной научно-практической конференции (г. Уфа, 08 февраля 2015 года) / под общ. ред. А.В. Рагулина, И.Т. Кантюковой; Евразийский научно-исследовательский институт проблем права. – Уфа. – 2015. – С. 39-42. – 0,5 п.л.

12. Васильева Я.В. История кодификации законодательства об административных правонарушениях // Молодые исследователи – регионам: материалы международной научной конференции: в 3 т. / Мин-во обр. и науки РФ; Вологод. Гос. ун-т – Вологда: ВоГУ. – 2015. – Т. 2. – С. 248-250. – 0,3 п.л.